FRC 3. 26530 a
26530

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Case
FRC
23213

RAPPORT

FAIT

PAR PARISOT,

Sur la comptabilité arriérée.

Séance du 9 Nivôse.

CITOYENS LÉGISLATEURS,

Vous avez renvoyé à votre commission de surveillance de la comptabilité un message et un arrêté du Directoire, relatifs à quelques parties de comptabilité. Je viens vous présenter les vues de votre commission sur ces deux actes.

THE NEWBERRY LIBRARY

Vous savez qu'il ne peut exister d'État sans finances, et de finances sans comptabilité. Cette vérité nous a valu le chapitre de la constitution qui crée la trésorerie pour recevoir, dépenser et compter, et le bureau de comptabilité pour vérifier et arrêter son compte général.

Mais le bureau de comptabilité a pour objet la comptabilité constitutionnelle, qui ne remonte pas au-delà de l'an 4.

Dans les temps antérieurs il existe une comptabilité qui se divise en deux parties.

La première se termine au premier juillet 1791, et elle est appelée ancienne.

La deuxième commence au premier juillet 1791, et se continue jusqu'au premier vendémiaire de l'an 4; elle est appelée intermédiaire, ou comptabilité arriérée.

De ces deux comptabilités, la première est réglée, c'est-à-dire, la comptabilité ancienne. Par une loi du 18 frimaire an 4, le Corps législatif l'a renvoyée au bureau de comptabilité, qui a été chargé de la vérifier et de la juger. Il s'occupe tous les jours de ce soin.

Il n'a rien été statué de positif sur la comptabilité intermédiaire.

Une loi du 29 septembre 1791 portoit que le caissier général, les payeurs principaux de la trésorerie, le trésorier de l'extraordinaire, les administrateurs des domaines, de l'enregistrement, du timbre, et tous préposés généraux, rendroient compte au bureau de comptabilité, dans un délai déterminé, des recettes et dépenses publiques faites depuis le premier janvier 1791.

Cet ordre de choses n'a pas subsisté long-temps; une loi du 13 novembre de la même année 1791 a chargé l'assemblée législative de déterminer la forme et le mode de la vérification des comptes de la trésorerie, et le délai dans lequel ils seroient rendus.

Une autre loi du 14 germinal an 2, en supprimant

le conseil exécutif provisoire composé de six ministres, créa douze commissions exécutives.

Et par un autre décret du 30 du même mois, la Convention astreignit les ministres supprimés, tous ordonnateurs, commissaires, administrateurs, payeurs, receveurs, fermiers, et tous ceux qui avoient disposé, perçu et administré les deniers de la République, établi des contributions, taxes, emprunts, ou qui avoient été chargés de l'argenterie des églises depuis le premier juillet 1791, époque de l'établissement de la trésorerie, à dresser et fournir aux commissaires de la trésorerie, dans le délai de trois mois, le compte en débet et crédit de leur administration, appuyé de pièces justificatives.

D'un autre côté, le Corps législatif a supprimé, par la loi du 4 ventôse an 4, les diverses commissions exécutives, et a autorisé le Directoire à diviser les fonctions administratives et exécutives dont elles étoient chargées, et à les répartir entre les différens ministres.

La Convention avoit, par divers décrets, établi des commissions, les unes pour l'examen, d'autres pour la formation et la liquidation des comptes particuliers de ces commissions et de leurs agens.

Telle est entre autres celle créée par le décret du 15 fructidor an 3, composée de cinq membres qui furent nommés par un décret du 26 du même mois; elle fut chargée d'examiner tous les comptes, marchés, achats, et autres opérations exécutées par la commission des approvisionnemens et ses agens.

Tels furent aussi le commissaire nommé pour la liquidation de la commission des transports et messageries, celui nommé pour la liquidation des subsistances militaires, etc.; la nomenclature en seroit longue, car il y a onze commissions de cette sorte toutes encore existantes: ainsi (comme vous le voyez, citoyens), la Convention n'a rien négligé pour activer la liquidation de la comptabilité.

Mais elle n'a pas obtenu les résultats et les succès qu'elle se promettoit. Tous ces établissemens, soit par défaut de moyens, soit par contrariété des circonstances, ont liquidé très-peu de comptes, et n'ont procuré que de foibles et modiques rentrées.

A l'égard de la trésorerie, elle a fait tout qui étoit en son pouvoir pour l'exécution de la loi du 30 germinal; elle a monté des bureaux, provoqué la reddition des comptes; elle s'est occupée du classement et de la vérification des acquits : ses soins n'ont pas été inutiles. Il résulte du rapport fait par les commissaires au Corps législatif, que sur quarante milliards de pièces ou acquits dont se compose cette comptabilité intermédiaire, il y en a vingt milliards qu'on peut regarder comme acquits consommés, c'est-à-dire acquits vérifiés, acquits comptables; que pour le surplus il se présente de grandes et d'innombrables difficultés. Les unes proviennent de l'impéritie, d'autres de la négligence, d'autres de l'infidélité d'un grand nombre d'ordonnateurs et de préposés comptables, d'agens civils et militaires; d'autres enfin des circonstances et des temps difficiles qui ont donné lieu à cette comptabilité. Ils observent qu'occupés sans cesse de la comptabilité constitutionnelle et du service courant, il leur est impossible de s'occuper utilement de la comptabilité intermédiaire; ils proposent de la donner à entreprise à un ou à plusieurs liquidateurs.

C'est dans cet état de choses que le Directoire exécutif, convaincu de la nécessité de porter la lumière dans ce dédale de comptabilité, et se croyant autorisé par une résolution du Conseil, du 7 messidor dernier, a pris un arrêté le 27 vendémiaire, par lequel il a supprimé toutes les commissions de liquidations existantes et les a réunies dans une seule, composée de cinq membres.

Il a chargé expressément cette commission de la

réunion, de l'examen, et du réglement provisoire des comptes, tant en deniers qu'en matières, des anciennes commissions, agences, et autres administrations supprimées, ainsi que des entrepreneurs, fournisseurs comptables, particuliers, et tous autres, sous quelques dénominations qu'ils aient été employés au service de la République, auxquels il a été fourni des fonds, soit par le trésor public, soit par des agences, avant l'établissement du régime constitutionnel, de la liquidation des dépenses non soldées, et du recouvrement des sommes dues par les comptables.

Le surplus de l'arrêté contient des dispositions réglementaires, soit pour assurer l'exécution de cette disposition, soit pour l'établissement du bureau, le traitement des commissaires et des employés.

Telle est la série des lois et règlemens sur la comptabilité intermédiaire; telle est aussi la situation de cette comptabilité, qu'il convenoit de remettre sous les yeux du Conseil, pour qu'il puisse apprécier les vues que sa commission va lui soumettre.

Elle s'est d'abord occupée de l'arrêté du Directoire du 26 vendémiaire : il ne lui a pas été difficile de reconnoître qu'il porte l'empreinte du pouvoir législatif. Il supprime des commissions de liquidation qui avoient été créées par des décrets; il supprime des liquidateurs qui avoient été nommés par des décrets : ces décrets n'avoient point été rapportés; la puissance législative seule leur a donné naissance; elle seule peut les rapporter.

D'un autre côté, cet arrêté règle le traitement des commissaires; il va jusqu'à leur donner le dixième des fonds qu'ils feront rentrer : il détermine et règle donc des dépenses; il dispose des deniers de la République.

Or ce droit est réservé au Corps législatif; lui seul, par la constitution, règle les dépenses et ordonne la disposition des deniers publics; et ce droit, il ne peut le

déléguer : l'article 45 du titre V de la constitution le lui défend.

Dans le fait, il ne l'a pas délégué.

Le Directoire a pu croire, il est vrai, être autorisé à créer des établissemens pour la liquidation des comptes des commissions exécutives, d'après une résolution du Conseil du 7 messidor dernier.

Par un message, il avoit appelé l'attention du Conseil sur la nécessité de cet établissement; le Conseil passa à l'ordre du jour par sa résolution du 7 messidor, motivé sur ce que, par la loi du 4 ventôse précédent, il étoit chargé de former les établissemens nécessaires pour la *continuation des travaux utiles dont ces agences étoient chargées, et de les distribuer aux différens ministres auxquels* il les jugeroit appartenir.

Il est sensible que cet ordre du jour est fondé sur une erreur; car de ce que le Directoire étoit chargé par la loi du 4 ventôse de régler la continuation des travaux des différentes commissions exécutives, et de répartir les travaux entre ses ministres, il ne s'ensuivoit pas qu'il étoit autorisé à créer des commissaires de liquidation. Des commissaires liquidateurs ne font point partie d'une administration; bien loin d'en être les continuateurs, ils en sont en quelque sorte les interrupteurs, c'est-à-dire que leurs fonctions commencent après une opération d'administration consommée, puisque, pour liquider, il faut une opération consommée de la part de l'agence administrative. Il est donc clair que la loi de ventôse ne parloit point des liquidateurs, mais seulement de régler la continuation des travaux des commissions exécutives, et de les partager entre les ministres; de manière qu'il y a eu erreur de part et d'autre, et nous vous proposerons de la réparer.

Si nous écartons l'arrêté du Directoire parce qu'il

empiète sur le pouvoir législatif, nous ne vous dissimulerons pas qu'il renferme des vues très-sages.

En effet, il s'agit d'une comptabilité immense, aussi extraordinaire que les temps qui l'ont vu naître, qui embrasse les époques les plus difficiles de la révolution : elle commence (comme je l'ai déja dit) au premier juillet 1791, et finit au premier vendémiaire de l'an 4. Cette comptabilité qui recèle des recouvremens considérables, est sans vie, sans action; le comptable honnête ne peut obtenir le titre de sa libération; le comptable infidèle vit dans la sécurité, et dissipe le gage de la nation. Il est temps de remédier à cet abus; l'arrêté du Directoire tendoit à en réprimer une partie.

Mais il est nécessaire d'adopter un plan plus vaste, une mesure plus étendue et plus efficace.

Après avoir considéré la comptabilité dans tous ses rapports, nous avons reconnu que celle qui est antérieure à la constitution, antérieure à l'établissement du régime constitutionnel, pouvoit être réglée par une commission liquidatrice non créée par la constitution.

Prétendre le contraire, ce seroit vouloir donner à la Constitution un effet rétroactif, et lui faire régir des affaires et des objets qui existoient avant elle.

Cette vérité se fortifie d'ailleurs par des exemples qui sont sous nos yeux.

Depuis l'existence de la Constitution, vous aviez des commissions d'examen des comptes, de liquidation des comptes : le Directoire, par son arrêté, en supprime onze. Ces commissions ont opéré jusqu'à présent et opèrent encore; on n'a pas pensé que leurs travaux dussent être renvoyés au bureau de comptabilité depuis son établissement constitutionnel.

N'avez-vous pas d'ailleurs les deux liquidations des créances sur l'Etat et des dettes des émigrés? L'utilité

de leurs travaux reconnue vous recommande leur conservation.

Au reste, que vous présentera votre commission ? la suppression, ou plutôt la réunion en une seule commission de toutes celles qui existent, mais dont l'existence a précédé la Constitution. Le pacte social ne s'y oppose pas.

Le Corps législatif l'a si bien senti, que, par la loi du 18 frimaire an 4, il a attribué au bureau de comptabilité la vérification et le jugement des comptes de l'ancienne comptabilité, c'est-à-dire, celle qui a couru depuis 1789 jusqu'au premier juillet 1791 ; et ce, pour la juger définitivement, sans vérification préalable par le commissaire de la trésorerie. Premier degré de juridiction *indispensable pour la comptabilité constitutionnelle.*

La comptabilité intermédiaire étant hors la Constitution, nous avons pensé que la liquidation qui doit en être faite est susceptible de recevoir toutes les formes que le bien public et les circonstances peuvent exiger.

Une de ces formes consiste à autoriser les commissaires à liquider définitivement. Voici les motifs de votre commission :

Le premier, c'est pour éviter les longueurs ; le second, des frais et des dépenses excessives ; le troisième enfin, c'est qu'elle n'a pas pu concevoir comment la décision des liquidateurs pourroit subir une réforme ou une confirmation, lorsque l'équité et la bonne foi seront, dans la plupart des circonstances, les seuls régulateurs de leurs décisions : ces motifs exigent quelques développemens.

Quant aux longueurs, dans l'état où sont les choses, la seule portion de la comptabilité intermédiaire qui est versée à la trésorerie, occupe 500 commis : la trésorerie nous annonce qu'il lui faudroit peut-être 30 ans pour terminer les comptes de cette partie, les vérifier, et

arrêter matériellement seulement. S'il falloit un pareil délai et autant de commis pour préparer, vérifier et juger une seconde fois au bureau de comptabilité, quand cela finiroit-il ? cela deviendroit donc interminable.

Pour donner au Conseil une idée de ces lenteurs, il suffira de lui dire que la comptabilité ancienne, qui finit au premier juillet 1791, dont est saisi le bureau de comptabilité, est composé d'environ cinq mille comptes qui ne peuvent être vérifiés et jugés en moins de dix-huit mois.

Le bureau de comptabilité va aussi être occupé du jugement du compte général constitutionnel de l'an 4. Si on y ajoutoit la comptabilité intermédiaire, on entraveroit sa marche; cet encombrement finiroit par le paralyser tout entier.

Quant aux dépenses, il n'y a pas de doute qu'elles seroient doublées; il faudroit reporter à la comptabilité autant d'employés qu'il en auroit fallu pour la première vérification.

Le troisième motif a paru plus puissant encore à votre commission; elle ne peut se faire à l'idée d'une réformation possible d'un jugement qui n'aura eu pour règle que l'équité.

La trésorerie ne vous a pas laissé ignorer quels sont les élémens de cette comptabilité intermédiaire; il y a autant de difficultés, pour ainsi dire, que d'articles de comptes. Ici, c'est un comptable qui, parce qu'il ne sait pas écrire, prétend ne pas devoir de compte : là, c'est un comptable qui n'a que des pièces informes, insignifiantes; il s'excuse sur son impéritie en matière de comptabilité, et, s'appuyant sur la bonne foi qu'il allègue, prétend qu'on lui doit allouer toute sa dépense. Ici, c'est un comptable dont les registres ont été pris par l'ennemi; là, un autre dont les magasins ont été envahis ou incendiés, et qui porte en dépense tout ce qui lui

plaît, souvent ce qui n'existoit pas dans ses magasins. Ici, c'est un receveur, un caissier, dont les assignats ou les mandats ont été mangés par les rats, ou perdus par le froissement dans une voiture publique ; l'autre a vu sa caisse ravie par des voleurs. Ici, s'en présente un autre qui a fait des fournitures à un régiment dans un moment de retraite précipitée ; il n'a pas pu avoir ses reçus : un autre ne peut se les procurer à cause de la mort de ceux à qui il a livré ses matières. La variété et la multitude des questions qui se présenteront ne vous permettront pas de les régler toutes par des lois ; votre commission espère bien vous présenter quelques points principaux sur lesquels vous pourrez vous prononcer : mais beaucoup de questions seront abandonnées à l'arbitrage des commissaires ; ils entendront les comptables, ils rechercheront la vérité, ils prendront des points de comparaison ; ils consulteront les temps, les lieux, les prix ; ils trouveront des contrôles, ils rapprocheront plusieurs comptes du même temps, de même nature, et ils se décideront. Il n'est point dans l'intention du Corps législatif qu'un comptable qui se sera livré par zèle dans les momens orageux au service de la république, soit ruiné lorsqu'il aura fidèlement servi, et qu'il ne manquera à ses acquits que les formes anciennes exigées par les lois sur la comptabilité, lesquelles il ignoroit. Il n'est pas davantage dans son intention que, sous prétexte des orages, des temps difficiles, un fripon qui se sera illicitement gorgé de la fortune publique, conserve le fruit de ses rapines. Je le répete, dans la plupart des circonstances la bonne foi seule sera la régulatrice des liquidateurs : de là votre commission pense que leur liquidation doit être définitive.

Mais quel seroit le juge d'appel, quel seroit le juge réformateur ? il n'y auroit que le bureau de comptabilité. J'ai déja montré les lenteurs et la dépense que cette seconde vérification entraîneroit ; j'ajouterai que le bu-

reau de comptabilité, ses commissaires et ses employés, ne sont versés que dans une comptabilité régulière ; que leurs opérations sont toutes fixées et déterminées par les lois ; que leur attribuer une comptabilité où il y aura de l'arbitraire, c'est altérer, corrompre, pour ainsi dire, les principes par lesquels ils se dirigent dans leur comptabilité ordinaire ; que d'ailleurs, n'ayant point entendu les comptables, ils ne seront point à portée de prononcer d'après l'équité qui aura déterminé les liquidateurs.

Votre commission vous propose de centraliser toute la comptabilité intermédiaire, et de l'attribuer toute entière aux commissaires liquidateurs.

Tous les liquidateurs particuliers se gênent entre eux ; ils entravent la trésorerie et sont entravés par elle. Toutes les parties de cette comptabilité sont liées entre elles ; des pièces sont à la trésorerie, et appartiennent aussi aux comptes des commissaires et agences exécutives ; la même pièce souvent embrasse plusieurs parties et appartient à plusieurs comptes ; la centralité fera cesser le froissement, et le rapprochement des comptes et de toutes les parties jettera beaucoup de lumières.

En prenant ce parti, vous débarrassez la trésorerie d'un fardeau bien pesant ; le service courant et le compte général sont bien faits pour prendre tout le temps de ses commissaires, et ne peuvent que beaucoup souffrir de l'attribution que leur avoit donnée la loi du 30 germinal an 2.

Le compte particulier de la trésorerie ne fera point partie de cette attribution. Ce compte, qui sera composé de ses recettes et de ses dépenses, continuera d'être rendu aux commissaires de la comptabilité. La commission de liquidation ne saisira le compte des deniers qu'au moment de leur sortie du trésor national, et d'a-

près les reçus et les renseignemens dont ils prendront la communication.

Nous vous proposons d'établir cette commission près la trésorerie nationale ; par là, le comptable conserve ses habitudes, ses relations ; les liquidateurs sont à la source des éclaircissemens : ils ont à côté d'eux les pièces sur lesquelles ils doivent opérer ; ils peuvent à tout moment s'en procurer la communication ou un extrait.

Nous avons pensé que cinq commissaires suffiroient pour la liquidation : cinq hommes probes et instruits sont capables d'un très-grand travail.

Nous les proposons à votre nomination : nous la mettons sous votre surveillance, parce que la surveillance de la comptabilité appartient essentiellement au Corps législatif, et qu'il a conservé ce droit sur l'ancienne comptabilité, renvoyée par la loi du 18 frimaire aux commissaires de la comptabilité. L'abandon qu'il feroit de la surveillance de la comptabilité intermédiaire formeroit un contraste choquant.

Voici le projet de résolution.

Le Conseil des Cinq-Cents, considérant combien il importe d'activer la liquidation de toutes les parties de la comptabilité ; que la comptabilité constitutionnelle est réglée par la constitution, la comptabilité ancienne par la loi du 18 frimaire an 4 ; qu'il ne reste plus qu'à régler la comptabilité intermédiaire pour la conduire à une liquidation aussi pressante que nécessaire,

Déclare qu'il y a urgence.

Le Conseil, après avoir adopté l'urgence, prend la résolution suivante :

ARTICLE PREMIER.

Toutes les commissions particulières nommées par

la Convention, par les comités de gouvernement, ou par le Directoire pour l'examen des comptes, marchés et achats, pour liquider ceux des commissions exécutives et agences en dépendantes, sont supprimées, et cesseront toutes fonctions à compter du premier pluviôse prochain.

II.

Il sera créé une commission composée de cinq membres pour la comptabilité arriérée ou intermédiaire.

III.

Elle sera établie près la trésorerie nationale.

IV.

Elle vérifiera et arrêtera définitivement les comptes, tant en matière qu'en deniers des commissions exécutives, agences et administrations supprimées, ainsi que des entrepreneurs, fournisseurs, comptables, particuliers, et tous autres, sous quelque dénomination qu'ils aient été employés au service de la République, auxquels il a été fourni des fonds, soit par le trésor public, soit par des agences, avant l'établissement du régime constitutionnel.

V.

Ladite commission vérifiera aussi et arrêtera définitivement les comptes de tous autres comptables qui, en exécution de la loi du 30 germinal an 2, ont dû rendre leurs comptes à la trésorerie.

VI.

Les commissaires liquidateurs qui composeront cette commission pourront prendre en communication, sans

déplacer, toutes les pièces justificatives de recette et dépense qui auront été déposées à la trésorerie, ou des extraits desdites pièces.

VII.

Les arrêtés de liquidation seront signés au moins par trois commissaires, et sous la responsabilité des cinq.

VIII.

Les liquidateurs déposeront à la trésorerie leurs arrêtés définitifs : l'agent national poursuivra le recouvrement des débets.

IX.

Il sera remis aux comptables expédition des arrêtés qui les constitueront en avance : ils se présenteront au Directoire pour obtenir leur paiement.

X.

Les comptes arrêtés, et les pièces justificatives, seront remis à la trésorerie, et entreront dans son compte général de l'arriéré.

XI.

Les cinq commissaires seront nommés au scrutin par le Conseil des Anciens, sur une liste double présentée par le Conseil des Cinq-Cents.

XII.

Tout citoyen comptable, soit comme ordonnateur, soit comme ayant disposé des deniers de la République, ne pourra être nommé membre de la commission.

XIII.

Les comptables qui n'ont pas encore rendu leurs comptes les présenteront à la commission dans le délai d'un mois.

XIV.

Tout comptable en retard de compter ou de payer y sera contraint par la voie du séquestre et de vente de ses biens, conformément à la loi du 28 pluviôse an 3.

XV.

La commission rendra compte tous les trois mois au Corps législatif de l'état de ses travaux.

XVI.

Elle présentera incessamment l'état des employés et des dépenses de son établissement.

XVII.

Il est dérogé aux dispositions des lois précédentes qui pourroient être contraires à la présente résolution.

La présente résolution sera imprimée, et envoyée au Conseil des Anciens par un messager d'état.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Nivôse, an 5.